

給与制度の成立過程分析

——国家公務員の給与制度をめぐる水準と体系——

An Analysis of the Establishment Process about National Public Service Pay System

岡 田 真 理 子
Okada, Mariko

ABSTRACT

This paper is an analysis of the process about national public service pay system after WWII. The pay system in national public service was made amendments to the pay level. For that reason, the system has been applied to national public service without clarification of the “idea” that the system should have.

1. はじめに

1.1 分析視角

本稿は国家公務員の給与制度に関して戦後直後の制度成立過程を分析することを課題とする。

国家公務員の給与制度は、第二次世界大戦後の占領改革における官吏制度改革の一環として制度立案が企図された。官吏制度改革において改革対象とされた制度は、給与制度のほかに職階制や任用制度などがある。改革対象となっていた諸制度の中でも、給与制度は働く側にとって生活の糧に直結する制度であったために真っ先に改革が着手された。しかし、生活の糧に直結しているがゆえに、現実の激しいインフレに振り回される形で制度に関する議論が進むこととなった。その結果、制度の実態と制度が持つべきとされた「理念」の間に乖離が生じた。実態と「理念」との間に生じた乖離は、具体的には給与水準と給与体系の議論の乖離として表れた。給与制度が持つべき「理念」は主に給与体系をめぐる議論の中で取り上げられ、それは官吏制度改革の重要な柱として非常

なエネルギーをもって議論された。しかしその一方で、戦後の激しいインフレに対応するため、給与水準は短期間で何度も改正を求められていた。そのため、体系に関して議論された「理念」を水準に反映させることなく給与水準改正が重ねられていった。このような状況のもと、制度が持つべき「理念」を考慮しない給与水準面における実態が先行してしまった。給与体系も給与水準面における実態先行に影響された結果、給与制度が持つべきとされた「理念」は後づけ的な解釈をされることとなってしまった。

実態と「理念」との間に生じた乖離は、その後の国家公務員の給与に関する議論に対しても影響を及ぼしつづけているといえる。その点に留意すると、本稿の分析は、現在まで数多く行われてきた国家公務員の給与制度に関する議論を基本的に規定してきた問題を明らかにするという意義を持つものと思われる。本稿の分析から明らかとなる国家公務員の給与制度が初発から持つ問題点を把握することによって、その後の給与制度に関する議論の基軸をより明確にすることができるであろう。また、国家公務員の給与制度は当時の民間企業の給与制度にも影響を与えていた。そのことは給与制度の体系の面では、職階制をめぐる議論に民間企業の給与制度担当者が参加していること、また、給与制度の水準の面では、国家公務員の給与水準が民間企業の水準と比較のうえで決定されていることから推測することができる。以上のことから、本稿が分析の対象としている戦後直後の国家公務員の給与制度成立をめぐる議論は、戦後日本における給与制度をめぐる議論の原形ともいえる。

1.2 研究史からみた本稿の意義

戦後の国家公務員の給与制度に関する議論を対象とした研究はさまざまな分野で行われている。そのなかでも特に戦後直後の国家公務員の給与制度に関連した研究を先行研究としてとりあげることとする。⁽¹⁾ まず、行政学の分野では、西村美香による「均衡」という概念から戦後日本の公務員給与政策の変遷を分析した研究、⁽²⁾ および稲継裕昭による明治期からの官における給与制度を分析した

⁽³⁾ 研究をあげることができる。また、労働経済学の分野では、神代和欣による公共部門の賃金決定メカニズムを明らかにした研究⁽⁴⁾をあげることができる。⁽⁵⁾

西村と神代の研究は、研究の分野は異なるものの、人事院勧告という制度を中心とした国家公務員の給与をめぐる労使交渉の変遷を分析した研究である。国家公務員の労使関係は、1948年7月に出された政令201号により労使交渉が制限されているため、勤務条件決定のメカニズムに関する研究は重要性が高い。しかしながら、特に給与制度については、交渉の対象となる制度そのものがどのような過程を経て成立し、いかなる特徴を持つものであるかを明らかにした上で、給与決定メカニズムの分析を行うことが必要であると考え。

以上のような観点から考えると、稲継による研究は、明治期から現在までの長い期間をとって国家公務員の給与制度成立過程を分析した希少な研究であるといえる。⁽⁶⁾ 稲継の研究では、「公務員全体の給与水準」と「公務部内の均衡」という二つの軸をとって給与制度の分析が試みられている。⁽⁷⁾ 稲継も明らかにしているように、「公務員全体の給与水準」は公務員組合等の運動史の中で最も重視さ

✓(1) 戦後直後の国家公務員の給与制度を対象とした分析は、大部分が人事院の給与制度担当者によるものとなっている。これらは研究目的を国家公務員の給与制度の紹介あるいは解説にしているため、本稿が対象とする先行研究からは外すこととした。また、本文でとりあげた先行研究以外にも、早川征一郎『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社 1997において、国家公務員のキャリア形成に関連して給与制度についても言及があり、早川征一郎・内山昂・佐藤英善編『公務員の制度と賃金』は人事院勧告を中心に戦後直後の国家公務員の給与制度をとりあげている。

(2) 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会 1999。

(3) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)～(三)」『公務研究』1巻1号、2巻1号～2号 良書普及会 1998.10, 1999.3, 2000.3。稲継には他に『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社 1996、『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社 2000 などの研究がある。以上2つはいずれも現在の公務員制度を分析した研究である。

(4) 他に辻清明、井出嘉憲などの一連の研究があげられる。

(5) 神代和欣編著『日本の賃金決定機構』日本評論社 1973。

(6) ただし、出版社側の都合により、現在のところは1947年の1200円ベース決定まで既刊となっている。

(7) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)」『公務研究』1巻1号 1998.10, P57。

れてきた点であり⁽⁸⁾、また、国家公務員の給与制度に関する研究史においても多く取上げられてきた分析軸であるといえる。もうひとつの軸として稲継のとりあげた「公務部内の均衡」は、「公務部内において上位カテゴリーと下位カテゴリー間の均衡がどのように図られているか」⁽⁹⁾という観点から出された分析軸である。「公務部内の均衡」という分析軸をとりあげることによって、「それぞれの構成員のどのような利益が代弁されてきたのか、人事給与の政策決定においてどのような考慮がなされてきたのか」⁽¹⁰⁾を判断することができるとされている。

しかし、「公務部内の均衡」を分析軸とした場合、あくまでも「上位」と「下位」の均衡決定メカニズムを明らかにするような分析となるという限界がある。しかも、稲継も分析の最初に認識しているように、人事院の給与制度担当者は、『本来あるべき部内均衡のあり方』を、その時代の政治状況等も判断しながら打ち出していき、それは「時代の趨勢や民間賃金の動きに合わせて変容する場合もある」⁽¹¹⁾。「政治状況等」や「時代の趨勢」、「民間賃金の動き」など、「公務部内」以外にも国家公務員の給与を決定する重要な要因が存在しているを考慮すると、給与水準に対するもうひとつの分析軸としては、国家公務員の給与決定の要素、つまり給与体系を規定する基準を設定することが必要である。

そこで、本稿においては、給与水準決定基準と給与体系決定基準のふたつを分析の軸とすることにより、国家公務員の給与制度を水準と体系の両面から分析することを試みたい。本稿の分析によって、国家公務員の給与制度の特徴と問題点を明らかにすることができるものとする。戦後直後の給与制度の制度成立過程において生じた問題点を明確にする本稿の分析は、戦後直後の研究とそ

(8) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)」『公務研究』1巻1号 1998.10, P57。

(9) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)」『公務研究』1巻1号 1998.10, P58。

(10) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)」『公務研究』1巻1号 1998.10, P58。

(11) 稲継裕昭「日本の公務員給与体系再考——公務全体の給与水準と公務部内均衡の観点から(一)」『公務研究』1巻1号 1998.10, P61。

れ以降の現在にまで行われた研究をつなぐ役割を果たすことができうるものとする。また、人事院勧告という制度を中心とした国家公務員の給与をめぐる労使交渉の変遷を分析した研究を、本稿で明らかとなる国家公務員の給与制度の特徴と問題点に留意して再検討することにより、さらに多面的な国家公務員の人事制度分析に関する重要な論点を示唆しうるものとする。

1.3 分析の概略

ここで具体的な分析に入る前に国家公務員の給与制度成立過程に関する簡単な概略とあわせて分析対象年代の限定の意味を述べておく。国家公務員の給与制度は1945年8月の第二次世界大戦終戦時点では各省がばらばらに管理を行っており、また給与決定基準は身分的であった。このため、給与制度全般の課題として、各省がばらばらであった制度を国家公務員全体に統一したものに改革することが第一としてあげられた。給与体系の面では身分的であった給与決定基準を「身分的ではない」基準に改革する必要があった。ここで目標とされた給与決定基準は、後に国家公務員法において「民主的」かつ「能率的」という国家公務員に関する制度全般のとるべき原則が示されることによってより明瞭な方向性を与えられることとなった。この方向性によって、給与制度に関しては職階制の議論と連動した「職」を給与決定基準とする給与体系の成立が図られた。

しかし一方ですでに述べたように戦後の急激なインフレにより、給与体系の整備を待たずに給与水準を引上げる必要性があった。給与水準の改正は1948年6月までに5回行なわれた。終戦後3年足らずの間に5回の給与水準改正が行なわれたことから、給与水準改正がインフレ対応のために余儀なく行われたものであったことがうかがえる。インフレ対応を目的とした給与水準改正を重ねることによって、給与体系に関する議論で取上げられたような給与制度の持つべき「理念」を給与水準改正に反映させることができず、給与水準改正は給与制度の持つべき「理念」とは関係なく行われた。

ただし給与水準改正は無秩序に行われたわけではなく、改正基準として民間

賃金との均衡が常に求められていた。民間賃金との均衡という基準は給与水準をめぐる労使交渉の中から生み出された基準であり、1948年12月以降今日まで続く人事院勧告における最も重要な基準となっている。

しかし給与水準改正が、給与体系に関して議論されている制度の持つべき「理念」とは関係なく行われたことは、給与制度のあり方に大きな影響を及ぼすこととなった。それは具体的には、給与制度の実態が「理念」と乖離していく結果として表れた。そしてさらに、給与水準の改正がインフレに対応して短期間に回数を重ねられることで、給与制度は制度の実態が先行してしまった。制度の実態と「理念」が乖離し、さらに実態が先行することによって、給与体系も結果的に実態にあわせることが求められ、「理念」の具体化をすることなしに制度の成立が急がれた。その結果、1948年に出来上がった15級制の給与制度（新給与実施法）は、制度の形こそ職階制を実現しているようにみえるものの、実際の制度内容は職階制が適用されているとは言い難いものであった。

国家公務員の給与制度は、「理念」の確立なしに制度成立がなされてしまった結果となったが、1948年以降も職階制を実現した給与制度の確立に対する努力は進められ、その過程において給与制度の持つべき「理念」に関する議論もなされていった。「理念」に関する議論のひとつの結果として、1953年には給与準則案が国会および内閣に勧告された。給与準則案は戦後の国家公務員制度に関する改革の「理念」を給与制度において実現するものとして成立が期待されていた。しかし、職階制の実現困難とも相まって給与準則の実施は見送られた。さらには、他の公務員制度に関する問題とも併せて、公務員制度調査会において議論されることとなった。そして、公務員制度調査会において人事院が企図しているような職階制の実施に対する見直しが答申されたことにより、給与準則において実現されようとしていた「理念」に基づく給与制度も実施困難となった。

以上の経緯から、国家公務員の給与制度は、度重なる給与水準改正によって先行した実態に規定された「暫定的な」制度のまま現在にまで至ることとなった

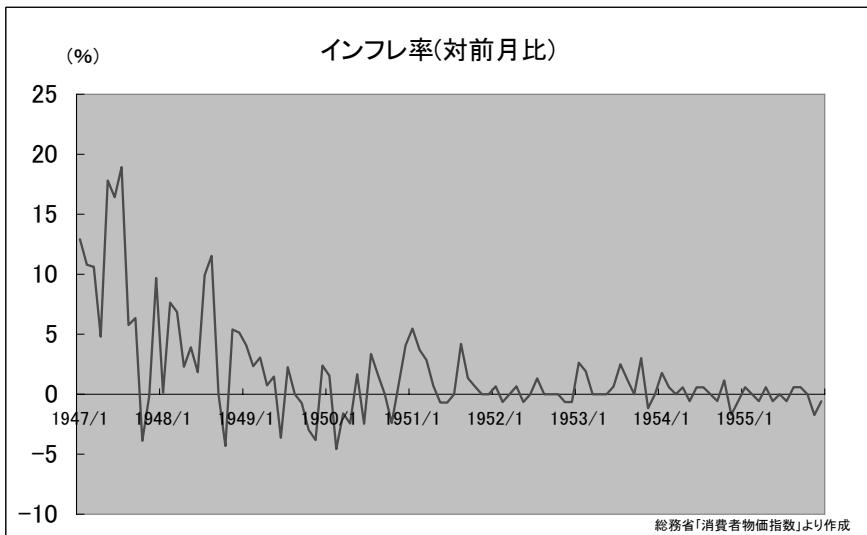
のである。つまり、現在に至るまでの国家公務員の給与制度は、1945 年から 1955 年までの戦後直後に制度のあり方を規定されたといえる。よって、本稿の分析対象期間は 1945 年から 1955 年までの戦後直後とする。

2. 給与制度基盤の整備と給与水準決定の生活給的傾向

2.1 給与制度基盤の整備

1945 年 8 月の第二次世界大戦終戦時点における官吏の俸給制度は、身分によって制度が別建てとなっていた。また、戦後の激しいインフレの中で給与体系、給与水準とも改革を求められていたが、1946 年 4 月にいたるまで本格的な制度改革準備は着手されなかった。しかし、急激なインフレに対応する必要は強くあったために、1945 年末に臨時物価手当が設けられ、さらに 1946 年 3 月には臨時手当が設けられた。戦前の官吏の俸給制度は第 2 次世界大戦中の賃金統制によって、手当が多く設けられた複雑な体系となっていた。それに加えて戦後直後にインフレ対応のための手当が付設されることによって、給与体系はさらに複雑

【表 1】インフレ推移



かつインフレに対応した生活給的な性格を帯びたものとなった。

このように給与制度は混乱をきわめている状況であったが、ようやく1946年4月に官吏俸給令が出されたことによって、官吏制度改革の一環としての給与制度確立が始動した。しかし、官吏俸給令はそれまで高等官、判任官などの身分によって別建てとなっていた俸給制度を一本にまとめ、制度内容の要件を揃えただけのものであり、制度内容そのものの改革には着手したものとは言い難い状況であった。しかも、給与制度を複雑にしている主な要因であった手当に関しては、そのままの制度が継続されたため、制度の混乱は解消されていなかった。つまり、官吏俸給令は制度の改革としては全く不十分な状況であった。しかしながら、身分によって別建てであった制度を一本化することを制度改革の最優先課題としていたところに、戦後改革の一環として官吏制度改革においても「身分制」の打破が重要視されていたことをみてとることができる。また、同じ1946年4月に、大蔵大臣渋沢敬三は「政府職員の給与制度改革に関する援助方要請について」と題する書簡をマーカット経済科学局長代理に送付した。この書簡では給与制度整備のために「職務の科学的な分析」の必要性を日本側が認識していることが明記されている。このことから、「身分制」にかわる給与制度の基準として、「職務」というものがすでに考えられていたことがうかがえる。

官吏俸給令公布によって改革が始まった給与制度を専門的に扱う機関として、1946年6月に大蔵省給与局が設置された。大蔵省給与局に与えられた最初の仕事は、混乱していた給与制度を整理し改革することであった。そこで、大蔵省給与局では①体系の簡素化、②本俸の増額、③家族手当の増額、④給与実態調査の実施を方針として制度の整理を進めた。これらの方針の中で、制度の基盤整備に関するものは①体系の簡素化のみである。このことから、1946年時点では制度改革よりもインフレ対応に重点がおかれていたことが読み取れる。しかし、インフレ対応重視の中で大蔵省給与局が1946年7月に出した改正案においても、給与制度の混乱を整理しようとする試みがなされていた。改正案では、家族手当以外の諸手当が本俸に吸収され、また各省ごとにばらばらであった雇傭人の

給与を以前の高等官、判任官等の官吏に準ずる方法で支給することによって混乱していた制度をある程度まで整理することに成功した。この改正により手当は家族手当と新設された臨時勤務地手当のみとなった。

2.2 給与水準をめぐる混乱

1946 年 7 月の大蔵省改正案によって、給与制度の持つべき「理念」を議論する状況には程遠いものの、給与体系の混乱を整理する動きが見えてきた。しかし給与体系に関するそのような状況とは対照的に、給与水準に関しては、戦後の急激なインフレに対する対応のなかで、その場限りともいえる改正が続くこととなった。

まず、すでに述べたように、1945 年末に臨時物価手当が設けられ、さらに 1946 年 3 月には臨時手当が設けられた。また、1946 年 4 月の官吏俸給令においても多くの手当が付設され、手当によって給与水準を「食べられる」水準にまで確保する状況であった。そして、1946 年 7 月の改正案の方針においても②本俸の増額、③家族手当の増額とあるように本俸、手当の両面において給与水準の引き上げが求められた。その結果、7 月の改正では家族手当が倍額に増額され、いわゆる 600 円ベースの給与水準が決定された。

さらに 1946 年末からインフレはますます激しくなり、まさに「食べられる」給与水準を求める傾向が日増しに強くなっていった。これに加えて、1946 年 10 月の労働関係調整法施行による非現業公務員の争議行為禁止、11 月の日本国憲法公布による「全体の奉仕者」としての公務員の位置付け明確化などにより、労働組合にも「食べられる」給与水準獲得は急務の課題となっていた。そこで 1947 年 1 月に全官公庁共同闘争委員会は最低基本給確立等の要求を内閣に提出し、「2.1 スト」を宣言した。しかし、1 月 31 日のマッカーサー声明によりストは中止された。

このように国家公務員の給与制度における給与水準は、急激なインフレに対応して著しく生活給的に決定される傾向をみせていた。しかし、1947 年 1 月ま

での期間においては国家公務員についても労使交渉が認められており、労組の要求によって給与水準決定基準が生活給的になったともいえる。ただし、給与制度を扱う大蔵省給与局にも、給与水準決定を生活給的な基準で行なう考え方が存在していたことも事実であった。それは、1946年7月改正案における方針④給与実態調査の実施に見ることができる。これは、各省庁の給与の実態をカード調査したものであるが、多分に生活給的であった当時の給与に関する実態を調査してそれを給与水準決定の資料としたために、給与水準決定の基準を生活給的にする結果となってしまった。給与水準決定基準を生活給的なものとする結果は、当時の大蔵省給与局の思惑とは異なるところであった。しかし、結果的に給与水準決定基準が生活給的になってしまったことは、現在における国家公務員の給与水準の決定にまで影響を及ぼすこととなった。

3. 給与制度整備の停滞と生活給的傾向の強化

1946年7月の給与制度改正において簡素化が図られ、給与体系の整理にむけた動きが始まろうとしていた国家公務員の給与制度は、1946年末からの激しいインフレによって再度混乱状態に陥っていった。2.2において述べたように、激しいインフレと国家公務員の労働基本権に関する制約が見られる中で、労働組合の要求は専ら給与水準上昇に集中する傾向を見せた。これに加えて大蔵省給与局をはじめとする給与制度設計担当の行政側にも、いまだ給与体系の「理念」を議論するほどの準備はなかった。このような労組および行政側の状況によって、1947年の給与制度に関する動きは給与水準引上げに終始することになった。給与水準の上昇に議論の焦点が集中することによって、給与体系の「理念」とは無関係な本俸の引上げや手当の増設が行われ、給与体系は再び複雑な混乱した様相を見せた。

給与体系に混乱を生じさせた給与水準の引上げは、まず1947年1月の1200円ベース決定から始まった。1947年1月31日に出された2・1スト中止命令後、給与制度に関する議論の場として給与審議会、官公職員待遇改善委員会が設け

られた。このように国家公務員の労働基本権が制約されたなかで労働側からの要求を受け付ける場を設けた一方で、大蔵省給与局は2月に暫定給与案を出した。暫定給与案は、本俸の増額を回避して、暫定加給という形で給与水準の引上げをねらったものであった。暫定給与案に対して労働側はあくまで「暫定的」なものであることを条件にこれを認めることとした。

以上のような経過の結果、1200円ベースの給与水準改正が決定された。1200円ベースの段階で、すでに暫定加給が新設され、さらに一時金が支給されることによって、給与制度は簡素化とは逆方向に改正されることとなった。また、1947年4月には年齢別最低保障給を設けて、年齢別に設けられた最低保障額までに至らない場合には暫定加給としてその額までを支給できるようにした。年齢別最低保障給の措置は給与水準の底支えのためのものであったが、結果的に給与制度を生活給的なものにした。さらに同じく4月には1600円ベース、10月には1800円ベースの給与水準改正が行われた。いずれの場合にも暫定加給の増額、手当の新設、手当の増額によって給与水準が引き上げられた⁽¹²⁾。また、1600円ベース決定と1800円ベース決定の間の9月には、給与実態調査に基づいて各省庁間の不均衡を是正する措置がとられた。しかも各省庁間不均衡是正措置で行われた調整は、学歴や資格、勤続年数を基準として行われた。このことから、調整の基準そのものが生活給と親和的なものであったといえることができる。

1800円ベース決定までの過程から、給与水準を引上げることに終始したために給与体系が混乱し、給与制度が生活給的になっていく様子を見ることが出来る。給与体系の混乱は手当の増設によって主にもたらされた。また、給与制度の生活給化は、給与水準の引上げが「食べられる」給与とすることを目的に給与制度が持つべき「理念」を議論することなく行われたこと、さらに生活給的な手当の増設によってもたらされた。このような状況は給与体系の「理念」に

(12) 1947年4月改正の1600円ベースでは暫定加給の増額により給与水準が引き上げられた。

10月改正の1800円ベースでは本俸、暫定加給、暫定加給臨時増給、臨時家族手当の合計額の8分の1を臨時手当として支給することにより給与水準が引き上げられた。

関する議論を速ざけただけではなく、給与水準の決定基準そのものを生活給的なものとする要因となった。

しかしここで留意しておくべきことは、給与水準は基本的には生活給的基準によって決定されるものであるということである。「基本的には」という条件を付したのは、生活給的基準によって決定される給与水準はあくまでも「食べられる」給与、つまり最低生活保障給の水準を意味するからである。まさに戦後直後の混乱期は、「食べられる」給与をめぐる労使の攻防が繰り返された時期であり、給与水準の決定が生活給的になるのはやむをえない状況であったといえる。重要なことは、給与水準決定が生活給的な傾向を強く見せた 1947 年末までの時期における議論のベースが、給与水準決定に関する基本的な制度が作られた 1948 年以降にも継続されたこと、さらに、生活給的な給与水準決定を継続することによって、後の給与制度における混乱を生じさせる要因が生じたことであるといえる。

4. 給与制度再整備の動きと給与水準決定方法の確定－15 級制と人事院勧告

4.1 15 俸給制の確立——「理念」の明確化なき制度の成立

3 節において述べたように、1947 年末までのインフレに対応した給与水準改正を通じて、給与制度は再び混乱の様相を見せていた。1946 年の渋沢書簡の時点では意識されていた「職務」を基準とする制度の設計は事実上まったく行われず、かえって生活給的な制度が給与水準改正の流れの中で出来上がっていた。

このような状況の中で、再度、給与制度整備を進めるきっかけを作り出したのは、1800 円ベース決定後の全官公庁労働組合の要求に関する中央労働委員会（中労委）の調停であった。1800 円ベースを不満とした労働組合の要求に対して、政府側は要求を受け入れられないとした。このため問題は中労委の調停に持込まれ、中労委は 1947 年 11 月に調停案を示した。中労委の調停案における「官公庁職員の生活をできるだけすみやかに安定化させるため昭和 23 年 1 月より新給与水準による給与を支給すること⁽¹³⁾」という給与安定化策の提示が、給与

制度を整備するための議論を再開させることにつながった。中労委の調停案では、給与安定化策を議論するための臨時給与委員会を設置することが提案された。

そこで、1948年1月末に政府、組合、中労委からそれぞれ委員が選出され、臨時給与委員会において給与体系に関する議論が行なわれた。その結果、2月に第一次報告書、3月に第二次報告書が出された。報告書では、国家公務員の給与は「労働の質と量」によって支給されるべきであるとされ、ここで改めて給与体系の「理念」に関する議論が行われたことがうかがえる。また、臨時給与委員会における議論では、渋沢書簡においてみられたように、「職務」を基準とする給与制度を確立するという方向性が継続されていたこともわかる。

臨時給与委員会の報告書を受けて、政府側はこれを全面的に受け入れる旨の通告を出した。当初、国鉄以外の労働組合はこれに反発をしていたが、1948年4月には全組合が受諾することとなった。そこで、新しい給与水準および給与体系の具体的実施方法を審議するために、新給与整備委員会が設置された。新給与整備委員会には政府側の委員と主要組合の代表の委員が参加した。新給与整備委員会は4月20日に発足したが、27日には新給与制度に関する主な事項を決定するという異例のスピードで議論が進められた。決定された主な事項は、表2の通りである。そして、新給与整備委員会の決定事項は、「政府職員の新給与実施に関する法律」（新給与実施法）として5月31日に制定され、1948年1月1日に遡って適用されることとなった。

(13) 人事院『人事行政二十年の歩み』1968 P219。

(14) 組合側で中労委の調停案に合意し臨時給与委員会に参加したのは国鉄だけであった。

(15) 国鉄、全逓、日教組、全財、大蔵三現業、全官労、都労連、自治労連が参加した。参加していない組合も参加している組合に全権を委任し、事実上すべての官庁職員労働組合と政府側の交渉がなされることとなった。

【表2】新給与整備委員会における決定事項

- | |
|--------------------------------|
| (1) 新給与に関する法律案の要綱 |
| (2) 新本俸決定準則 |
| (3) 級別俸給額表 |
| (4) 職務による級別区分の基準 |
| (5) 一般事務補助職員の資格勤続年数別による級別推定参考表 |
| (6) 一般事務職員の資格勤続年数別による級別推定参考表 |
| (7) 新本俸切替表 |
| (8) 年齢別最低保証給額表 |

大蔵省給与局『官庁新給与体系詳説』1948 P14 より作成

新給与整備委員会における決定事項の中で、給与体系の「理念」に関する議論と関係するのは（4）職務による級別区分の基準である。この決定事項により、国家公務員の給与制度は、給与水準のインフレ対応的な流れに影響されて生活給的に決定されるのではなく、「職務」という基準に基づいて決定されるべきであるという「理念」が制度の中で明確化された。

しかし、ここで注意しなければならないのは次の2点である。一つは、「職務」という基準が制度的に打ちだされた一方で、(5)、(6)、(8)にみるように資格や勤続年数などの「職務」とは相容れない基準や年齢別最低保障給という生活給と親和的な制度が維持されているという点である。もう一つは、「職務」という概念や級を区切る基準が必ずしも具体的に明確化されているわけではなかったという点である。つまり、新給与整備委員会における決定事項によって、給与制度における給与体系の議論には「理念」が重要であり、その「理念」は「職務」という基準に求められるべきであるという考え方は明確になった。しかし、給与体系が持つべき「理念」の具体的概念である「職務」という基準の内容は具体的にないであった。それどころか、かえって「職務」とは相容れることのできない生活給的な基準が制度の中に残っていたのである。このため、給与制度を「理念」に基づいて議論し整理する環境は整ったものの、「理念」に基づく給与制度を具体的に成立させるには程遠いという状況であった。

給与体系の「理念」を具体化し実現させるには至っていなかったものの、新給与実施法によって給与制度は再び簡素化され、また、戦後改革の一環としての「身分制」の改革を目的とした制度改革も不完全ながらも行われた。そのことは、表3に見るような給与体系の整理や次のような改革から見ることができる。

【表3】給与体系比較表

新給与実施法施行前	新給与実施法
本俸	俸給 ¹⁾
本俸暫定加給	
暫定加給臨時増給	
臨時手当	扶養手当
家族手当	
臨時家族手当	
勤務地手当	勤務地手当
臨時勤務地手当	
特殊勤務手当	
超過勤務手当	超過勤務手当
(時間外手当・深夜手当・日直手当・宿直手当)	

1) 官吏、雇傭人、日給者、月給者の区別をなくして統一した俸給表となった。

人事院『人事行政二十年の歩み』1968、大蔵省給与局『官庁新給与体系詳説』1948より作成

まず、「職務」の概念は具体的になっていないものの、新給与実施法13条において「各職員の受ける俸給は、その職務の複雑、困難及び責任の度、勤労の強度、勤労時間、勤労環境その他の勤労に関する条件に基いたものでなければならない」として、「職務」に応じた給与決定の原則を明確にした。また、「職務」に応じた給与決定の具体化として、「職務」によって俸給額表の適用範囲を決定し、役職段階に応じて「職務」の級が、学歴および経験年数等によって号俸が決定されることとなった。この結果、国家公務員の給与制度は法的には「職務」によって決定された15級制が確立されたのである。

しかし、すでに述べたように15級制においては必ずしも「職務」の概念が具体的に明確化されてはいなかった。例えば、俸給額表は「職務」によって適用範囲が決定されることとなっていたが、実際には、「一般、税務、警察、鉄道現業、船員」の5区分が設けられただけであった。戦後日本の国家公務員の職階制は、

アメリカ合衆国連邦政府の職階制を参考にして設計が企図されたが、大蔵省給与局における給与制度の議論においてもアメリカ合衆国連邦政府の職階制が参考とされていた。しかし、新給与実施法において「職務」とされたものと、日本に紹介されたアメリカ合衆国連邦政府の職階制における「職務」を比較してみると、そこには大きな違いが存在する。

アメリカ合衆国連邦政府の職階制における「職務」は「Position」とよばれるものであり、日本の国家公務員の人事制度における「官職」に相当する。つまり、新給与実施法において定められた「職務」とは異なり、かなり限定された範囲の概念であることがわかる。⁽¹⁶⁾ また、各「職務」を15級に区分する基準も、「職務」に基いた明確な基準が明示された⁽¹⁷⁾ と言い難い状況であった。俸給額表の適用範囲を区分した「職務」が広範囲にわたったことも影響して、級別区分基準は曖昧になる傾向があり、具体的に明示できた基準は学歴や役職段階にとどまった。学歴や役職段階は、のちに職階制に関する議論の中で改革すべきものとされた「身分制」につながる基準であった。「身分制」につながる基準が「職務」の概念の具体化として用いられていたことは、新給与実施法において「職務」の概念がほとんど議論されないまま、あたかも戦後改革の象徴のように取扱われていたことを表すものといえる。

このように、15級制の確立は、戦後混乱期においてまさに混乱した状況にあった給与制度がある「理念」に基づいて整理される第一歩であったが、それと同時に、「理念」の具体的内容である「職務」に関する概念が明確にされずに、制度のみが実態にあわせて改正を重ねている現状と問題点を浮彫りにしたといえる。「職務」に関する概念を明確にせずに制度を作り上げたことは、給与制度の「理念」そのものも曖昧なものになる危険性を生み出した。そして、給与制度の

(16) 新給与実施法において「職務」とされた概念は、アメリカ合衆国連邦政府の職階制における「職目」(Series)に相当すると考えられる。これは、後に職階制の議論の中で整理された「職種」につながる概念である。

(17) 15級の「級別区分の基準」の詳細な内容は大蔵省給与局「官庁新給与体系詳説」1948 pp.31-35 参照。

「理念」が曖昧になる危険性を持っていたことは、給与体系の基準に生活給と親和的な基準が存在していたこととも相まって、給与制度における「理念」と実態の乖離を生じさせる原因となった。また、次項においてみるように、人事院勧告の形で給与水準決定基準が確立した時に、生活給的基準を継続していたことにより、給与制度における「理念」と制度の実態はさらに乖離していくこととなった。

4.2 人事院勧告による給与水準決定の確立——「理念」と実態の乖離

15 級制の確立の契機を作った 1947 年 11 月の中労委調停案は、次のような方針を出すことによって人事院勧告による給与水準決定基準の原形を提示した。それは、臨時給与委員会の給与水準査定方針として提示された「(イ) 新給与水準は 1947 年 1 月より消費者価格の高騰分を十分考慮すること、(ロ) 少なくとも民間同種企業の給与水準を下回らないようにすること、(ハ) 新たに起こることが予期される物価その他の事情の変動に対してはあらかじめ対策を考慮しておくこと⁽¹⁸⁾」という給与水準決定基準であった。これらの基準に基づいて、臨時給与委員会は 1948 年 2 月に 2920 円ベースを決定した。

2920 円ベースは臨時給与委員会の給与水準査定方針に照らして次のように決定された。まず民間工業労働者の 1948 年 1 月推定賃金を毎月勤労統計の数値を 3 ヶ月移動平均（1947 年 1 月～11 月）に加工して 2850 円と求め、さらに毎月勤労統計に含まれない部分を考慮して実際給与を 3277 円（1.5 割増）とした。さらに、国家公務員と民間工業労働者では構成が異なるので、男女別、年齢別、勤務地別、事務・労務別の人員構成をもとに国家公務員の人員構成に直すと民間工業労働者の平均賃金の 1.08 倍となると計算し、3539 円と求めた。そして、国家公務員の基準労働時間（6.6 時間）、民間工業労働者の実労働時間（8 時間）の差を調整して $3539 \text{ 円} \times 66/80$ により 2920 円とした。

以上の 2920 円ベース決定の過程において、国家公務員の給与水準決定の基準

(18) 人事院『人事行政二十年の歩み』1968, P203。

として、「民間企業における賃金との均衡」という基準が明確になった。また、2920 円ベース決定に際して、大蔵省給与局は生計費水準と比較することで、2920 円ベースによって「一般の国民的水準の生活が可能」となるかどうかを確認している。⁽¹⁹⁾つまり、2920 円ベース決定に際して「民間企業の賃金との均衡」と「生計費あるいは物価」という二つの給与水準決定基準が明らかとなったのである。以上から、給与水準決定基準として生計費あるいは物価が重視されていることがうかがえる。

1948 年半ばには、政府側が提案した 3791 円ベースへの改正に対して労働組合が反発し、5200 円ベースを要求して交渉が行われた。3791 円ベースをめぐる交渉もまた、中労委による調停に持込まれた。そのような給与水準を巡る交渉および調停が行われている最中の 7 月 31 日に、国家公務員の争議行為を禁止するマッカーサー書簡を受けて政令 201 号が出された。政令 201 号によって、国家公務員の労働基本権は奪われることとなり、また、3791 円ベースをめぐる中労委の調停も中止された。

政令 201 号公布によって、国家公務員は給与をはじめとする勤務条件に関して交渉を行うことが不可能となってしまった。このような状況を受け、1947 年 11 月に発足していた臨時人事委員会が、1948 年 11 月に国家公務員法第 67 条⁽²⁰⁾に基づいて給与水準を 6307 円とする給与改定案を内閣に提出した。これが人事院勧告の原形であり、同年 12 月に国家公務員法改正に伴って臨時人事委員会が人事院となったことにより、11 月に提出した内容とおなじ給与勧告が人事院によって内閣に提出された。1948 年 12 月に出された給与水準を 6307 円とする給与勧告が人事院による第 1 回人事院勧告となり、以降現在に至るまで、国家公務員の給与水準は年に 1 回、人事院による勧告によって改正がなされている。

1948 年の第 1 回人事院勧告から 1950 年の第 3 回人事院勧告までは、第 1 回人

(19) 大蔵省給与局「官庁新給与体系詳説」1948 p19。

(20) 国家公務員法第 67 条 人事院は、給与準則に関し、常時、必要な調査研究を行い、給与額を引き上げ、又は引き下げる必要を認めたときは、遅滞なく改正案を作成して、これを国会及び内閣に提出しなければならない。

事院勧告において確立された方式によって給与水準の改正が行なわれた。第1回人事院勧告以降、この方式は63ベース方式と呼ばれた。具体的には、独身男子の標準生計費の額と民間の取締役の平均給与額を指数曲線で結んで俸給額を決定させる方式であった。63ベース方式をとることは、標準生計費と民間企業の給与の配分傾向を給与水準決定の基準とすることを意味しており、第1回から第3回までの人事院勧告における給与水準決定基準は、2920円ベースにおいてみられた基準が維持されたことがわかる。

さらに、1951年以降も63ベース方式を発展させたとされる格付号俸方式がとられた。格付号俸方式は、俸給表の職務の級について代表号俸を選定する。そして、代表号俸に格付けられている代表職種と同等と考えられる民間企業の給与を調査し、調査の結果出された給与額を指数曲線によって調整することで給与水準を決定する方式であった。格付号俸方式では、標準生計費が初級職員の俸給額の妥当性を検討する資料とされていた。つまり、最低生活保障給のような考え方が維持されていたといえる。

以上のことから、人事院勧告の制度が確立した後も、給与水準の決定基準には生活給的な傾向が標準生計費という形で残っていたことがわかる。さらに留意すべきは、人事院勧告制度確立後、給与水準決定に関する議論において、給与体系の「理念」に関する議論がほとんど考慮されていないという点である。これは、給与水準決定がもともと全体の給与原資に関わるものであり、給与体系の「理念」とは議論が別であるということを考えると、ある程度妥当なこととも言える。しかし、全体原資は配分方法によって変化することを考慮すると、給与水準決定の議論にも、給与体系の「理念」が関連しているといえよう。このことから、配分方法、すなわち国家公務員の給与決定原則をどのようなものにするかという議論が不在のまま、給与水準決定の基準に関する議論が進められたことは、給与制度全体に次のような影響を与えたと考えられる。その影響とは、「理念」に関する議論抜きに給与水準決定方法が人事院勧告という形で確立したことによって、給与体系における「理念」の議論そのものを曖昧にしたまま、実態

先行の制度が確立してしまったというものであった。その影響がもっとも明瞭に表れたのが、給与準則をめぐる議論であった。

5. 給与準則案をめぐる議論

4.1 でみたように、15 級制は給与制度を「理念」に基づいて整理する第一歩であったが、「理念」を具体化、明確化するところまでは至らなかった。このため、1948 年 12 月に改正された国家公務員法に関する議論の中では、新給与実施法による 15 級制は国家公務員法の要請する職階制に適合するものではあるが、それには次のような条件がつくとされた。その条件とは、「その改正が人事院によって勧告され、国会によって制定されるまで効力を持つものとする」⁽²¹⁾ というものであった。つまり、職階制を確立し、職階制に基づいて「職務」という基準を具体化、明確化した「正しい」給与制度の成立が求められていたのである。このような給与制度確立を企図して議論されたのが給与準則案であった。

給与準則は、1948 年 12 月に発足した人事院において議論された。ここにおいて、国家公務員の給与制度を管轄する官庁が大蔵省給与局から人事院に移行したことを見てとることができる。⁽²²⁾ 人事院においては、すでに臨時人事委員会の時代から職階制に関する業務も開始されており、人事院発足後には職階制と給与制度はおなじ給与部において業務が進められた。このことから、給与準則案作成に関して、職階制に基く給与制度を確立するという目的が強く意識されていたことがわかる。つまり、給与準則の制定および実施によって、それまでの度重なる給与水準改正の影響で生活給的傾向があった給与体系を、職階制に基づいた「職務」という基準による給与体系とすることが目指されていたのであ

(21) 新給与実施法第 1 条第 3 項。

(22) 1948 年 12 月の改正国家公務員法により、国家公務員の人事制度を管轄する機関が臨時人事委員会 (Commission) から人事院 (Authority) に変わった。これにより、中央人事行政機関としての権限が強化され、それまで大蔵省給与局が管轄していた給与制度に関する権限も人事院に移管された。1948 年 12 月の第 1 回人事院勧告とあわせて、人事院が体系および水準の給与制度両面における行政を担うこととなった。

る。

給与準則は 1952 年 2 月末に内閣へ骨子が報告された。報告された給与準則要綱⁽²³⁾は、総則関係、基本給、加給、勤務時間、休日及び休暇、給与等の特例という構成であった。基本給、加給、勤務時間、休日及び休暇の各項は、それぞれの内容を明示したものとなっていた。給与等の特例では、前項までの規定に当てはまらない国家公務員についての規定が説明された。

ここで特に見ておく必要がある項は第一の総則関係と第二の基本給である。総則関係ではまず、「一 目的・原則」のなかで「3 給与は、官職の職務の種類及び複雑と責任の度に基づき、且つ勤務の強度、勤務時間、勤労環境等の条件を考慮し、さらに能率に応じたものとした。」と規定し、国家公務員の給与が「職務」という基準によって決定されることを明示した。この規定により、第二の基本給においては、まず国家公務員の俸給表を 13 に分類⁽²⁴⁾し、各基本給は月額とすることとされた。さらに「能率に応じた」ものとするという規定を設けることによって、それまでの生活給的あるいは年功序列的な給与制度を、「職務」における「能率」の発揮という基準によって決まる制度に改革しようとした。

しかし、その一方で、「4 給与は民間給与とのバランスを得たもので、職務専念と有能者を公務に誘致できるものでなければならぬとの規定が特に明文化された」とされている。この一文は、戦後混乱期における意味合いからは多少異なるものの、国家公務員の給与水準において「民間給与とのバランス」や生活保障的な必要性が重視されていることを示している。このような給与制度の要件は、給与水準決定基準として生活給的要素が戦後混乱期から一貫して維持されつづけたことを反映しているものといえる。インフレや経済的混乱が一段落したと思われていた 1952 年にいっても、このような傾向が給与制度の議論にみられたこと、しかも、「職務」という新しい基準によって制度成立を企図してい

(23) 『人事行政』3-3 1952.5, P76-83。

(24) 行政職、技能・労務職、研究職、公安職、警察職、税務職、教育職（甲）、教育職（乙）、医療職、海事職、海上保安職、郵務職、電気通信職の 13 であった。

た給与準則においても生活給的な給与水準決定基準がみられることから、国家公務員の給与制度における生活給的基準の影響の強さを見てとることができる。

給与準則は、その後も人事院において議論が続けられ、1953年7月に国会及び内閣に対して給与準則案が勧告された。勧告された給与準則案は、構成上は1952年段階の案とそれほど相違はなかった。⁽²⁵⁾ 給与制度の持つべき「理念」に関しては、職階制に基づいた「職務」を基準とする給与制度が目指され、俸給表がその「理念」によって分類されていた。1953年の給与準則案における俸給表は、行政職俸給表、技能職俸給表、研究職及び医療職俸給表、公安職俸給表、税務職俸給表、教育職俸給表（3表に細分）、海事職俸給表、企業職俸給表の8表となっていた。13から8へと俸給表の数が減少したのは、同時期の職階制における簡素化の流れと関係していると考えられる。また、簡素化の傾向として、それまで15級制であった行政職の俸給表についても7等級制とすることが提案された。

しかし、給与準則は、制度の基礎とされていた職階制の議論が行き詰まったことや、職階制に対する批判が影響し、結局、公務員制度調査会において検討するという形で実施されることはなかった。給与準則が未実施に終わった主要な要因は職階制の挫折であると考えられるが、給与制度自体が抱えていた問題も大きな要因となったと考えられる。給与制度の抱えていた問題とは、国家公務員の給与制度における生活給的基準の重視という傾向であった。そして、生活給的基準の重視は度重なる給与水準改正のなかで次第に作り上げられ強化されていったことを考えると、結果的に給与制度は実態としての制度のあり方によって、制度の「理念」を確立する議論が妨げられたといえる。

以上のような経緯によって、現在に至るまで国家公務員の給与制度は、具体的に明確な「職務」の基準をもたないまま制度が運用されている状況となっている。そしてそのような状況は、国家公務員の給与制度に関する議論に対して様々な影響を与えている。その影響は、制度の根本である給与決定原則の議論に至

(25) 第1章 総則、第2章 給与（第1節 俸給、第2節 手当、第3節 給与の特例）、第3章 勤務時間及び休日、第4章 休暇、第5章 補則、付則となっていた。

る部分を含めて、国家公務員の給与制度を議論しようと試みる場合に、特に、議論の筋道を明瞭にすることを困難にさせるというかたちで表れているといえる。

6. おわりに

以上見てきたように、国家公務員の給与制度は、戦後混乱期に制度の確立を見ないまま給与水準の改正が重ねられてきたことによって、その後の制度をめぐる議論に大きな影響を与えた。影響を与える主な要因は、度重なる給与水準引上げ改正が、制度の持つべき「理念」の議論が不在のまま、専ら生活給的基準によって行われたことであった。これによって、後に「理念」確立をめざして「職務」という基準に基く給与制度を成立させることが企図されたにも関わらず、結果的に、給与制度は生活給的基準によって運用される傾向が維持され、「理念」に基づく制度は実施にいたらないまま、現在まで制度運用が続いている。このような実態が先行したことによる「理念」と実態の乖離は、戦後直後以降の給与制度に関する議論を混乱させる要因となっているといえる。以上のような給与制度をめぐる状況を考慮すると、今後の給与制度に関する議論においては、第一に給与制度に関する議論を行う際の混乱を取り除くために、現在の状況において生活給的基準をいかに給与制度に関する議論に組み込むかという点を整理することが必要であると考えられる。